

CONCLUSIÓN

"LAS COMUNIDADES EPISTÉMICAS, EL ORDEN MUNDIAL Y LA CREACIÓN DE UN PROGRAMA DE INVESTIGACIÓN REFLECTIVO"

EMANUEL ADLER Y PETER HAAS*

Resumen:

Las Relaciones Internacionales carecen de una teoría y un juego de explicaciones creíble sobre el origen de las instituciones internacionales, los intereses estatales y el comportamiento de los estados en condiciones de incertidumbre. En este volumen no sólo desarrollamos "estudios particulares que (...) pueden iluminar asuntos importantes en la política internacional," sino que también ofrecemos un programa de investigación mediante el cual los estudiantes de política internacional pueden estudiar de modo empírico el papel de las ideas en las relaciones internacionales.

Palabras clave:

Epistemología, comunidades epistémicas, regímenes internacionales, transparencia.

Title:

Conclusion: epistemic communities, world order, and the creation of a reflective research program

Abstract:

According to this research program, international relations can be seen as an evolutionary process in which epistemic communities play meaningful roles as sources of policy innovation, channels by which these innovations diffuse internationally, and catalysts in the political and institutional processes leading to the selection of their shared goals. International cooperation and, indeed, the development of new world orders based on common meanings and understandings may thus depend on the extent to which nation-states apply their power on behalf of practices that epistemic communities may have helped create, diffuse, and perpetuate.

Keywords:

Epistemic communities, international regimes, transparency.

Este artículo se extrae de la revista *International Organization*, vol. 46, nº 1, *Knowledge, Power and International Policy Coordination*, invierno 1992, ps. 367-390 y ha sido traducido con permiso de la editorial MIT Press. **Emanuel Adler** es profesor de relaciones internacionales en la Hebrew University de Jerusalén. **Peter M. Haas**, por su parte, es profesor de ciencia política en la Universidad de Massachusetts, Amherst.

"Los imperios del futuro son imperios de la mente"

Winston Churchill

1. Las comunidades epistémicas y la Teoría de Relaciones Internacionales

Las Relaciones Internacionales carecen de una teoría y un juego de explicaciones creíble sobre el origen de las instituciones internacionales, los intereses estatales y el comportamiento de los estados en condiciones de incertidumbre. De hecho, en una reciente revisión de las diferentes aproximaciones a las relaciones internacionales, Robert Keohane reconoció la necesidad de un enfoque "reflectivo" y se lamentó por la ausencia de un "programa de investigación [que mostrara], mediante estudios particulares, que puede iluminar asuntos importantes en la política internacional"¹. El enfoque de las comunidades epistémicas viene a significar una respuesta reflectiva al desafío planteado por Keohane. En este volumen no sólo desarrollamos "estudios particulares que (...) pueden iluminar asuntos importantes en la política internacional," sino que también ofrecemos un programa de investigación mediante el cual los estudiantes de política internacional pueden estudiar de modo empírico el papel de las ideas en las relaciones internacionales.

Entre las estructuras internacionales y la voluntad humana se encuentra la interpretación. Antes de poder realizar elecciones que impliquen cooperación, es necesario evaluar las circunstancias y definir los intereses. En este sentido, estudiar las ideas de las comunidades epistémicas y su impacto en las políticas concretas significa sumergirse en el mundo interior de la Teoría de Relaciones Internacionales y borrar las fronteras artificiales entre la política internacional y la doméstica, iluminando así la dinámica existente entre estructura y elección.

Las comunidades epistémicas no son tanto un "nuevo" actor internacional o unidad de análisis como un vehículo para el desarrollo de premisas teóricas intuitivas acerca de la articulación de la interpretación y la elección colectiva. El enfoque de las comunidades epistémicas es, de hecho, "metodológicamente pluralista"². Al profundizar en este enfoque pretendemos salvar el espacio existente entre los enfoques fenomenológicos empírico-positivista e interpretativo-relativista - enfoques como el neorrealismo, el institucionalismo liberal, el neofuncionalismo y el análisis cognitivo - a partir de los cuales integrar algunos de sus más importantes postulados. Simultáneamente, queremos subrayar que no buscamos una teoría general de relaciones internacionales. Por el contrario, nuestra intención es, más bien, especificar una serie de condiciones limitadas bajo las cuales el orden, basado en la creación de significado colectivo, es posible al tiempo que explicamos nuestra metodología y proposiciones sustantivas para un programa de investigación reflectivo.

El pluralismo metodológico y la síntesis teórica, que consideramos nuestro punto

¹ Véase KEOHANE, Robert O., *International Institutions and State Power*, West View Press, Boulder, Colo., 1989, p. 173. Esta cita proviene del discurso presidencial a la International Studies Association que Keohane pronunció en 1988.

² Véase LAPID, Yosef, "The Third Debate" en *International Studies Quarterly*, nº 33, septiembre de 1989, ps. 235-254.

fuerte, pueden, no obstante, privarnos de lograr el nivel de concisión que normalmente desean los teóricos de Relaciones Internacionales³. Pero lo que perdemos en concisión puede que lo ganemos en profundidad y comprensión. Esperamos ser capaces de convencer a nuestros lectores de que las comunidades epistémicas constituyen un punto focal teórico que hace más inteligible y, de hecho, más concisa nuestra empresa de integración. Asimismo, nuestras contribuciones heurísticas a este volumen muestran que un programa de investigación reflectivo basado en el concepto de comunidades epistémicas es progresivo – es decir, genera nuevos descubrimientos sobre casos familiares de áreas diversas como la seguridad, la política económica internacional o el medio ambiente⁴.

Tal y como muestran muchos de los artículos de este volumen, ningún enfoque teórico por sí solo – y claramente ninguno de los enfoques mencionados más arriba – ofrece una explicación adecuada para la coordinación internacional. Las aproximaciones neorrealistas destacan por su incapacidad para disociar el interés estatal de las estructuras internacionales; y por no recurrir a asunciones auxiliares sobre la política doméstica, la comunicación, la socialización y los cambios económicos a nivel doméstico, así como a las modificaciones tecnológicas⁵. Además, los neorrealistas asumen que los actores o unidades internacionales carecen incluso de la mínima capacidad para inferir expectativas distintas del propio cambio estructural o para reflexionar sobre modos alternativos de conducta. Si bien este enfoque elegantemente conciso puede haber resultado apropiado para tiempos más simples, la naturaleza compleja de las relaciones internacionales actuales ha hecho que esta mirada quede obsoleta al cuestionar la asunción de que el sistema es lo suficientemente transparente como para que los actores puedan identificar de manera clara sus intereses e interpretar correctamente las señales y comportamiento de los otros. El enfoque que proponemos toma en cuenta la importancia causal de la estructura pero, al mismo tiempo, no cae en el error neorrealista de inferir las expectativas únicamente de las estructuras y de definir la estructura sólo en relación a la distribución material del poder.

Muchos investigadores han complementado los enfoques neorrealistas con asunciones sobre la elección racional, teorizando con frecuencia de modo formal y heurístico⁶. Al incorporar órdenes de preferencias determinadas de modo exógeno a sus análisis, estos autores han dejado de lado algunas de las más importantes fuentes de expectativas de

³ Ver WALTZ, Kenneth N., *Theory of International Politics*, Addison-Wesley, Reading, Mass., 1979, y KEOHANE, Robert O., *op. cit.*, capítulo 3.

⁴ Ver LAKATOS, Imre, "Falsification and the Methodology of Scientific Research Programmes" en LAKATOS, Imre y MUSGRAVE, Alan (eds.), *Criticism and the Growth of Knowledge: Proceedings of the International Colloquium in the Philosophy of Science*, London, 1965, vol. 4, Cambridge University Press, Londres, 1970, ps. 91-196.

⁵ Sobre este punto ver en particular los siguientes artículos en este número de *IO*: PETERSON, M. J., "Whalers, Cetologists, Environmentalists, and the International Management of Whaling"; HAAS, Peter M., "Banning Chlorofluorocarbons: Epistemic Community Efforts to Protect Stratospheric Ozone"; y KAPSTEIN, Ethan, "Between Power and Purpose: Central Bankers and the Politics of Regulatory Convergence".

⁶ Ver, por ejemplo, HARDIN, Russell, *Collective Action*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1982; AXELROD, Robert, *The Evolution of Cooperation*, Basic Books, Nueva York, 1984; OYE, Kenneth A. (ed.), *Cooperation Under Anarchy*, Princeton University Press, Princeton, 1986; SNIDAL, Duncan, "The Limits of Hegemonic Stability Theory" en *International Organization*, nº 39, otoño de 1985, ps. 491-517.

los niveles individual (subjetivo) e institucional (intersubjetivo)⁷. El enfoque ha sido, como mínimo, problemático ya que las preferencias e incentivos rara vez son obvios, la naturaleza del juego es normalmente oscura y las instituciones no son totalmente reactivas a los nuevos problemas⁸. El proceso de construcción teórica en el que nos hallamos inmersos puede, no obstante, resultar extremadamente útil para el análisis de la elección racional; pues, a fin de cuentas, aportamos las precondiciones necesarias para la elección racional, explicando de dónde provienen las alternativas y los incentivos.

Según Joseph Grieco, los enfoques institucionalistas liberales “básicamente dicen que incluso si los realistas tienen razón al creer que la anarquía constriñe la voluntad de cooperación, los estados pueden trabajar juntos, especialmente con la asistencia de las instituciones internacionales”⁹. No discrepamos respecto a este argumento. Sin embargo, nosotros comenzamos donde los enfoques institucionalistas liberales lo dejan; en concreto, relacionamos las instituciones con la interacción dinámica entre los juegos políticos de lo doméstico y lo internacional, y describimos estos juegos no sólo en términos de interés material, sino también como parte del tira y afloja y la negociación que se da entre diferentes entendimientos epistémicos y prácticas “contenidas” en comunidades epistémicas y posteriormente también por los agentes políticos. Este enfoque nos permite unir la elección racional y las aproximaciones institucionales-reflectivas, así como explicar el origen no sólo de los intereses, sino también de las instituciones. Al tiempo, aspiramos a explicar lo sustancial de esas instituciones en términos de entendimiento colectivo de las partes participantes, además de sus intereses.

Estamos en deuda con las explicaciones neofuncionalistas y cognitivas, y al estudiar las comunidades epistémicas seguimos la senda que abrieron los pioneros Ernst B. Haas y John Gerard Ruggie¹⁰. En contraste con el neofuncionalismo, no obstante, nuestra intención no es explicar los procesos mediante los cuales la autoridad es transferida del estado-nación a las instituciones internacionales a medida que los problemas se vuelven más técnicos o más apropiados para la creación de significados comunes con base científica. Tampoco estamos meramente interesados en analizar los estilos de pensamiento científico y político en su combinación para crear varios tipos de orden mundial¹¹. Por el contrario, contemplamos el aprendizaje como un proceso más relacionado con la política que con la

⁷ Ver KRATOCHWIL, Friedrich, y RUGGIE, John G., “International Organization: A State of the Art on an Art of the State” en *International Organization*, nº 40, otoño de 1986, ps. 753-756. Ver también HAGGARD, Stephan y SIMMONS, Beth A., “Theories of International Regimes” en *International Organization*, nº 41, verano de 1987, ps. 491-517.

⁸ Ver STEIN, Arthur A., *Why Nations Cooperate*, Cornell University Press, Ithaca, 1990; JERVIS, Robert, “Realism, Game Theory, and Cooperation” en *World Politics*, nº 40, abril 1988, ps. 317-349; NICOLSON, Harold, *Diplomacy*, 2ª ed., Oxford University Press, Londres, 1955, ps. 24-27.

⁹ GRIECO, Joseph M., “Anarchy and the Limits of Cooperation” en *International Organization*, nº 42, verano 1988, p. 486. Ver también KEOHANE, Robert. O., *op. cit.*, capítulos 1 y 7.

¹⁰ Véase HAAS, Ernst B., *Beyond the Nation State*, Stanford University Press, Stanford, 1964; y RUGGIE, John Gerard, “International Responses to Technology” en *International Organization*, nº 29, verano 1975, ps. 557-584.

¹¹ Véase las siguientes obras de HAAS, Ernst B.: “Why Collaborate? Issue-Linkage and International Regimes” en *World Politics*, nº 32, abril 1980, ps. 357-405; y *When Knowledge is Power*, University of California Press, Berkeley, 1990.

ciencia y convertimos el estudio del proceso político en una cuestión de *quién aprende qué, dónde, a beneficio de quién y por qué*. Nuestra inquietud se centra en el razonamiento, pero no en las formas de razonamiento puramente racionales que asume gran parte de la tradición neorrealista y de la elección racional o en las formas que son tomadas como una matriz teleológica para gran parte del pensamiento neofuncionalista. Aunque nos centramos en la racionalidad, somos agnósticos en cuanto a la forma que esa racionalidad toma. Por racionalidad nos referimos a un patrón de razonamiento internamente consistente. No tiene por qué ser lógico-deductivo¹².

Nuestra crítica a los enfoques mencionados anteriormente no debería ser interpretada como reflejo de una preferencia por análisis interpretativos posestructuralistas, pospositivistas y radicales, aunque sí esperamos salvar la distancia existente entre las miradas estructurales e interpretativas. Rechazamos la visión de las relaciones internacionales como mero reflejo de los discursos y los hábitos – donde la palabra es el único poder –, aunque hemos incorporado en nuestra interpretación reflectiva la idea de que el modo en que la gente y las instituciones interpretan y representan los fenómenos y las estructura, representa una importante diferencia acerca de los resultados que podemos esperar en las relaciones internacionales¹³. En consecuencia, adoptamos una ontología que abraza los factores históricos e interpretativos además de las fuerzas estructurales, explicando el cambio de un modo dinámico. Esta ontología refleja una epistemología que está basada en un fuerte elemento de intersubjetividad. Aunque sólo sea mientras se mantenga un tenue vínculo entre los objetos y su representación, podemos rechazar centrarnos exclusivamente en las palabras y el discurso. Al defender una vinculación epistemológica y ontológica entre las palabras y los objetos con los que están comúnmente asociadas, creemos que el aprendizaje puede ocurrir a través de la reflexión sobre eventos empíricos más que a través de su representación.

Por último, las comunidades epistémicas no deben ser confundidas con un nuevo actor hegemónico que actúa como el origen de la dirección política y moral en la sociedad¹⁴. Las comunidades epistémicas no están en el negocio del control de la sociedad; lo que controlan son los problemas internacionales. Su enfoque es instrumental y su vida se limita al tiempo y al espacio, definidos por el problema y sus soluciones. Las comunidades epistémicas no son ni filósofos, ni reyes, ni tampoco filósofos-reyes.

¹² Para una visión alternativa ver KEOHANE, Robert O., "Neorealism and World Politics" en KEOHANE, Robert O. (ed.), *Neorealism and its Critics*, Columbia University Press, Nueva York, 1986, p. 11.

¹³ ASHLEY, Richard K., "The Poverty of Neorealism" en *International Organization*, Nº 38, primavera 1984, ps. 225-286; ASHLEY, Richard K. y WALKER, R. B. J., "Speaking the Language of Exile: Dissident Thought in International Studies" en *International Studies Quarterly*, nº 34, septiembre 1990, ps. 259-268; y DER DERIAN, James y SHAPIRO, Michael J., *International-Intertextual Relation: Postmodern Readings of World Politics*, Lexington Books, Lexington, 1989.

¹⁴ AUGELLI, Enrico y MURPHY, Craig, *America's Quest for Supremacy and the Third World*, Pinter, Londres, 1988, Cap. 6. Ver también, ELLUL, Jacques, *The Technological Society*, Knopf, Nueva York, 1964; GALBRAITH, John Kenneth, *The New Industrial State*, 3ª Ed., Houghton Mifflin, Boston, 1978; y MUMFORD, Lewis, *Technics and Civilization*, Harcourt, Brace & World, Nueva York, 1963.

2. Las comunidades epistémicas y la coordinación de las políticas

La coordinación de las políticas está en último término basada en el consentimiento y las expectativas mutuas¹⁵. La principal pregunta teórica que puede plantearse en la política internacional es: “¿de dónde provienen las expectativas?”. Esta pregunta se dirige al núcleo del enfoque de las comunidades epistémicas. Intentamos mostrar aquí que las expectativas en la política internacional provienen de procesos interpretativos que incluyen estructuras políticas y culturales además de instituciones “dedicadas a definir y modificar valores y el sentido de la acción”¹⁶. Nuestro argumento sugiere una interpretación “estructuracionista” que argumenta que del mismo modo que las estructuras están constituidas por la práctica y las autocomprensiones de los agentes, también la influencia e intereses de los agentes son constituidos y explicados por las estructuras políticas y culturales. Si definimos el papel jugado por las comunidades epistémicas como una función de coordinación de políticas, entonces la tarea es mostrar no sólo las características estructurales del juego de la coordinación, sino también los procesos por los que los agentes y sus expectativas son creados, y por los que se definen las alternativas y resultados del juego.

Con ayuda de este marco teórico es posible que seamos capaces de identificar expectativas de intereses e incentivos de las interpretaciones comunes creadas por las comunidades epistémicas; siempre que podamos mostrar que estas interpretaciones tienen posibilidades de ser escogidas de manera contrastada a través de estructuras y procesos políticos nacionales. A modo de hipótesis, por tanto, podemos decir que una comunidad epistémica, cuanto más se moviliza y gana influencia en su respectivo estado-nación, mayor es la posibilidad de que éste último ejerza, a su vez, poder en nombre de los valores y prácticas que promociona la comunidad y, en consecuencia, contribuya a su institucionalización internacional. En los juegos de coordinación relativos a asuntos de naturaleza técnica, los resultados cooperativos pueden depender así de la medida en la que los estados-nación, después de tomar todo en consideración, incluyendo el impulso de desertión, aplican su poder en nombre de una práctica que las comunidades epistémicas han podido ayudar a crear y perpetuar. Esto puede ocurrir porque los entendimientos y valores que generan prácticas, una vez son compartidos por estados poderosos, pueden tener el efecto de una estructura internacional, proporcionando las razones, hábitos, expectativas y argumentos de peso para la cooperación. Si conocemos el nombre de la comunidad epistémica ganadora, podemos deducir las alternativas políticas probables para la selección política. Los artículos en este volumen han rastreado de cerca el proceso por el que tales visiones emergen y se difunden, sirviendo como base para generalizaciones teóricas más amplias. En cada caso, los autores han tenido el cuidado de especificar las creencias de una comunidad epistémica independientemente de sus acciones y con anterioridad a su implicación en las políticas concretas.

¹⁵ Las evaluaciones puramente nacionales de la forma “correcta” de regulación también juegan un papel en la coordinación de las políticas, pero este asunto se trata más adelante.

¹⁶ MARCH, James G. y OLSEN, Johan P., “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life” en *American Political Science Review*, nº 78, septiembre 1984, ps. 734-749.

3. Las comunidades epistémicas y la evolución de las políticas

La metáfora más útil para pensar sobre las comunidades epistémicas es la de la evolución. Así, tal y como Adler ya ha argumentado en otro trabajo, “en cualquier punto del tiempo y del espacio de un proceso histórico, los actores internacionales (...) pueden verse afectados por conjuntos de entendimientos colectivos del mundo físico y social políticamente relevantes y que están sujetos a procesos de selección política y, con ello, a cambio evolutivo”¹⁷.

Queremos resaltar que nos aproximamos a la evolución como a una metáfora más que como a un modelo formal, porque las ideas “fallidas” no se extinguen, sino que simplemente se archivan para futuras referencias y están sujetas a reinterpretaciones futuras¹⁸. Por lo tanto, en este caso, no nos identificamos con la tradición de la biología evolutiva que es la más comúnmente aplicada en las ciencias sociales, sino que nos apoyamos en la biología del desarrollo, en la que los cambios evolutivos en las estructuras, una vez ocurren, son en gran medida irreversibles y determinan virtualmente el abanico de subsecuentes opciones disponibles para la especie. Por ejemplo, una vez las aves adquieren una estructura ósea (morfología) apta para el vuelo, ya no pueden volver al sustrato primordial. Este modelo evolutivo de senderos dependientes implica que los efectos de la participación epistémica no son fácilmente reversibles. En la medida en la que es posible encontrar múltiples puntos de equilibrio en el sistema internacional, las comunidades epistémicas ayudan a identificar cuál de ellos es seleccionado¹⁹. Los resultados derivados reflejan la visión inicial de la comunidad epistémica que asistió a la creación de un marco y la institucionalización de la cuestión.

Este proceso de evolución de las políticas presenta cuatro pasos principales: innovación de las políticas, difusión, selección y persistencia. Para operacionalizar este esquema podemos ver la política exterior como un proceso por el que las innovaciones intelectuales (que las comunidades epistémicas ayudan a producir) están insertas en las organizaciones domésticas e internacionales (en las que es posible que residan las comunidades epistémicas) y son seleccionadas por procesos políticos para convertirse en la base de nuevos o transformados intereses nacionales. Del mismo modo, bajo ciertas condiciones, podemos ver la política internacional como el proceso por el cual las innovaciones de las comunidades epistémicas se difunden a nivel nacional, transnacional e internacional para convertirse en la base de prácticas e instituciones internacionales nuevas o transformadas y en los atributos emergentes de un nuevo orden mundial. Esta

¹⁷ ADLER, Emanuel, “Cognitive Evolution: A Dynamic Approach for the Study of International Relations and their Progress” en ADLER, Emanuel y CRAWFORD, Beverly (eds.), *Progress in Postwar International Relations*, Columbia University Press, Nueva York, 1991, p. 47.

¹⁸ Las posteriores invocaciones de estas ideas están sujetas a factores históricamente contingentes aplicados al tiempo de su utilización. Véase por ejemplo la discusión de Hall acerca de las distintas interpretaciones Keynesianas y la discusión de Haas sobre las diversas formas de nacionalismo y las diferentes formas en las que estas son aplicadas a lo largo del tiempo en las siguientes obras: HALL, Peter A. (ed.), *The Political Power of Economic Ideas*, Princeton University Press, Princeton, 1989; HAAS, Ernst B., “What is Nationalism?” en *International Organization*, nº 40, verano 1986, ps. 707-744.

¹⁹ Véase ADLER, Emanuel, “Cognitive Evolution: A Dynamic Approach for ... *op. cit.*”; DAVID, Paul A., “Clio and the Economics of Qwerty” en *Economic History*, nº 75, mayo 1985, ps. 332-337; y KRASNER, Stephen D., “Sovereignty and Institutional Perspective” en *Comparative Political Studies*, nº 21, abril 1988, ps. 77-80.

interpretación de la política internacional gana en importancia a medida que los asuntos internacionales se caracterizan, cada vez más, por sus aspectos técnicos, su complejidad, su incertidumbre y su interdependencia. Con una creciente interdependencia y a causa de los contactos diplomáticos dirigidos a ocuparse de la complejidad técnica y la incertidumbre, las naciones se transmiten entre sí las innovaciones selectivamente retenidas a nivel nacional²⁰. Una vez se comparten a nivel internacional las expectativas y valores inyectados en el proceso político por las comunidades epistémicas, éstos ayudan a coordinar o estructurar las relaciones internacionales.

Los pasos internacionales y domésticos del proceso de evolución política pueden hacerse más inteligibles con la ayuda de la descripción que Robert Putnam hace de la política internacional como un "juego de dos niveles". En el nivel nacional, indica Putnam, "los grupos domésticos persiguen sus intereses presionando al gobierno para que adopte políticas favorables, y los políticos buscan el poder mediante la construcción de coaliciones entre esos grupos". En el nivel internacional, "los gobiernos nacionales buscan maximizar su propia capacidad para satisfacer las presiones internas mientras minimizan las consecuencias adversas de los acontecimientos externos"²¹. Los juegos de dos niveles, con todo, no tratan sólo de intereses fijos y poder; también tratan de la selección, expansión y retención de expectativas y valores tanto al nivel nacional como al internacional. Así, el juego doméstico se refiere al modo en que las expectativas y los valores entran en el proceso político a través de la participación activa de comunidades epistémicas domésticas y transnacionales, y de cómo mediante el proceso político estas ideas ayudan a definir el interés nacional, que se convierte entonces en un *input* conceptual y normativo para el juego internacional. En el juego internacional, los gobiernos no sólo actúan ante la preocupación por la atmósfera política doméstica, sino también por la necesidad de solucionar problemas internacionales, cuyas interpretaciones y significados están insertos en el interés nacional. Como parte de este juego, los gobiernos transmiten expectativas y valores que compiten entre sí para convertirse en la base de la conducta internacional. Las elecciones realizadas en el nivel internacional también tienen implicaciones para la política doméstica. Al identificar el conjunto de posibles soluciones internacionales, las coaliciones domésticas se realinean.

En un marco de este tipo, las comunidades epistémicas juegan un papel evolutivo como fuente de innovaciones para las políticas y como canal a través del cual estas innovaciones se extienden a escala internacional. Tal y como indican la mayoría de los artículos de este volumen, generalmente las ideas sobre las políticas de las comunidades epistémicas evolucionan independientemente, más que bajo la influencia directa, de las fuentes de autoridad gubernamental. El impacto de las comunidades epistémicas se institucionaliza a corto plazo mediante la insinuación política de sus miembros sobre el proceso de generación de políticas, por medio de su capacidad para adquirir responsabilidad regulatoria, así como de creación de políticas y persuadir a otros de lo acertado de su enfoque. A largo plazo, la

²⁰ Para una rápida descripción de este enfoque ver ADLER, Emanuel, "Cognitive Evolution: A Dynamic Approach for... *op. cit.*, ps. 50-60.

²¹ PUTNAM, Robert, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games" en *International Organization*, nº 42, verano 1988, p. 434.

institucionalización de la influencia de las comunidades epistémicas se produce a través de la socialización, identificada por G. John Ikenberry y Charles Kupchan como “un proceso de aprendizaje en el que las normas y los ideales se transmiten de un actor a otro”²². La socialización es especialmente importante para la coordinación internacional de las políticas porque las soluciones duraderas a los juegos de cooperación dependen de un marco epistémico común que permita a las unidades comportarse de modo racional y formular expectativas “racionales”²³.

A medida que las comunidades epistémicas se consolidan y expanden su influencia política y burocrática a nivel internacional, pueden incorporarse ideas adicionales al núcleo de las creencias de la comunidad. En el caso del intercambio de servicios, por ejemplo, algunos miembros de las naciones europeas y de las naciones en vías de desarrollo introducían ideas más diversas a medida que se sumaban a la comunidad. Aunque pueden ocurrir otros cambios y los grupos inicialmente implicados pueden verse reemplazados por otros más familiarizados con el día a día de las preocupaciones asociadas a las políticas, persiste el impacto evolutivo de las ideas de las comunidades epistémicas. Esto se aprecia claramente en el caso del *General Agreement on Tariffs and Trade*²⁴ (GATT). Las naciones siguen cumpliendo con los principios de libre comercio del GATT pese a los incentivos de su incumplimiento y pese a la existencia de presiones domésticas cada vez mayores a favor de políticas proteccionistas. En la rama ejecutiva del gobierno de Estados Unidos, la continuada participación de economistas de trasfondo keynesiano ha influido a la hora de promover el cumplimiento del GATT pese a un muy alto grado de desacuerdo ciudadano²⁵.

La influencia de las comunidades epistémicas persiste a través de las instituciones que ellas ayudan a crear e informan con sus preferencias sobre su visión del mundo. Incluso si los miembros de la comunidad fueran consultados al inicio para clarificar alternativas políticas en un campo dado, más que identificar intereses estatales - una vez las ideas de

²² IKENBERRY, G. John y KUPCHAN, Charles A., “Socialization and Hegemonic Power” en *International Organization*, nº 44, verano 1990, p. 289.

²³ Waltz localiza dos características prominentes que ayudan a identificar las expectativas. Según Walts, “[e]n sí misma, una estructura no lleva más claramente a un resultado que a otro. La estructura afecta al comportamiento dentro del sistema, pero lo hace sólo de manera indirecta. Los efectos se producen de dos maneras: a través de la socialización de los actores y a través de la competencia que se genera entre ellos”. Ver WALTZ, Kenneth, *Theory... op. cit.*, p. 74.

²⁴ [N. del T.]: He preferido mantener el nombre original del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio por el uso generalizado que de su acrónimo inglés GATT se hace también en lengua castellana.

²⁵ Ver GOLDSTEIN, Judith, “The Political Economy of Trade” en *American Political Science Review*, nº 80, Marzo 1986, ps. 161-184. Ver También DESTLER, I. M., *American Trade Politics: System Under Stress*, Institute for International Economics, Washington, 1986; BHAGWATI, Jagdish, *Protectionism*, MIT Press, Cambridge, 1989 y RUGGIE, John G., “Embedded Liberalism Revisited: Institutions and Progress in International Economic Relations” en ADLER y CRAWFORD, *Progress in Postwar International Relations*, ps. 201-234. Otras explicaciones ponderosas sobre el comportamiento comercial persistente, relacionada en gran medida con intereses particularistas, son las que se ofrecen en los siguientes trabajos: KRASNER, Stephen D., “The Tokyo Round” en *International Studies Quarterly*, nº 23, diciembre 1979, ps. 491-531; DESTLER, I. M. y ODELL, John S., *Anti-Protection: Changing Forces in United States Trade Politics*, Institute for International Economics, Washington, 1987; y MILNER, Helen V., *Resisting Protectionism*, Princeton University Press, Princeton, 1988. Sin embargo, estos trabajos no consiguen capturar la resistencia institucional a los desafíos al libre comercio.

estos miembros son asimiladas e institucionalizadas - éstas continúan influyendo en las prácticas estatales en ese campo por medio del hábito y la inercia institucional²⁶.

3.1. Pasos en el proceso de la evolución de las políticas

Innovación en las políticas. Las comunidades epistémicas ejercen influencia en la renovación de las políticas por medio de: el acotamiento del rango de controversia política alrededor de un asunto, la definición de los intereses de los estados y la fijación de estándares.

En el caso de un área temática específica – como, por ejemplo, la gestión económica de la posguerra²⁷, control de armamentos, control de la polución o la regulación del intercambio de servicios – el modo en que un gobierno piensa sobre los intereses, los objetivos de las políticas y los medios para llevar a cabo su coordinación depende del modo en que conciben el contexto en el que se deben realizar esfuerzos particulares. Al identificar la naturaleza del área temática y formular el contexto en el que se interpretan los nuevos datos e ideas, las comunidades epistémicas establecen los límites del discurso colectivo de las políticas, al tiempo que guían a los actores que toman las decisiones en su elección de normas e instituciones apropiadas en el marco de las cuales resolver o gestionar los problemas²⁸. La identificación de los intereses nacionales es una consecuencia natural del modo en que se formulan las cuestiones. La formulación o establecimiento del contexto puede también crear un clima favorable para una mayor aceptación y difusión de las creencias de las comunidades epistémicas.

Por ejemplo, al presentar el mundo en términos de un mercado internacional, los miembros de la comunidad de expertos implicados en los esfuerzos relativos a la gestión económica de la posguerra, alertaron a los actores encargados de formular las políticas sobre las posibilidades de las ganancias mutuas, así como de la necesidad de una acción estratégica y coordinada. Posteriormente, informaron a los actores de posibles enlaces e incentivos respecto a otros asuntos y colaboraron en la articulación de esfuerzos coordinados.

En el caso del control de armamentos, una comunidad epistémica con base en Estados Unidos formuló y llamó la atención sobre la cuestión de la cooperación de las superpotencias a propósito del control de armas nucleares. Como consecuencia, esta comunidad, junto con expertos soviéticos que siguiendo las ideas estadounidenses habían creado una comunidad epistémica propia, dieron forma a las percepciones sobre la seguridad internacional y el interés estatal de aquellos actores encargados de formular las políticas concretas. Ante la ausencia de guerra, las expectativas de estos últimos actores sobre el

²⁶ ROSENAU, James N., "Hegemons, Regimes, and Habit-Driven Actors" en *International Organization*, nº 40, otoño 1986, ps. 849-894.

²⁷ [N. del T.]: El autor se refiere cuando utiliza el genérico posguerra al período posterior a la Segunda Guerra Mundial.

²⁸ Para un tratamiento relacionado véase BAUMGARTNER, Tom *et alia*, "Meta-Power and the Structuring of Social Hierarchies" en BURNS, Tom R. y BUCKLEY, Walter (eds.), *Power and Control: Social Structures and their Transformation*, Sage, Beverly Hills, 1976, ps. 215-288; y GAVENTA, John, *Power and Powerlessness*, University of Illinois Press, Urbana, 1980.

conflicto armado tienden a provenir directamente del consejo teóricamente informado que reciben. Mediante el ofrecimiento de asesoramiento experto y la formulación del contexto, las comunidades epistémicas influyeron en las expectativas de los actores encargados de dar forma a las políticas concretas; lo cual influyó a su vez en su comportamiento. Respecto al interés estatal, las comunidades no sólo contribuyeron a convencer a los líderes estadounidenses y soviéticos de que evitar una guerra nuclear revertía en su mutuo beneficio, sino que generaron también un renovado interés en el control de armamentos. En Estados Unidos, este interés contrastaba con la idea de un desarme general, que nunca se llegó a materializar como interés estatal y como curso de acción. Las ideas de los expertos en control de armamentos están reflejadas en el Tratado sobre Misiles Anti-Balísticos (ABM²⁹) y en posteriores acuerdos que las superpotencias alcanzaron a lo largo del período de la Guerra Fría.

La capacidad de las comunidades epistémicas para alterar la percepción y formular el contexto para respuestas colectivas a problemas internacionales también se observa claramente en los asuntos relacionados con la contaminación medioambiental. Con anterioridad a 1972 los clorofluorocarbonos (CFCs) no estaban universalmente considerados como contaminantes³⁰. Especialmente fuera del mundo desarrollado, estos productos químicos que se utilizan en refrigeración, aire acondicionado y manufactura de chips para ordenadores, eran valorados de modo positivo como señales de industrialización. De un modo más general, las enormes bocanadas de humo se percibían como símbolos de progreso. Desde entonces, los gobiernos de muchos de los países menos desarrollados han reconocido a los CFCs como contaminantes que contribuyen al agotamiento del ozono estratosférico y han empezado a coordinar sus acciones para prevenir o mejorar en la emisión de CFCs. Asimismo, como consecuencia de las actividades de formulación de la comunidad epistémica ecológica, asuntos específicos sobre el medioambiente han sido confiados a nuevas o diferentes organizaciones. El Convenio de Basilea de 1989 sobre el Control de Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación, por ejemplo, se concluyó bajo los auspicios del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP³¹), más que bajo los auspicios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) o el GATT, en cuyo seno se desarrollaría normalmente el tema formal del comercio químico³². En consecuencia, las decisiones conjuntas han hecho hincapié en la protección medioambiental incluso a costa de la liberalización del comercio.

²⁹ [N. del T.]: ABM por sus siglas en inglés, en referencia a *Anti-Ballistic Missile Treaty*.

³⁰ Sobre las percepciones de la contaminación ver DOUGLAS, Mary, "Environments at Risk" en *Implicit Meanings: Essays in Anthropology*, Routledge & Kegan Paul, Londres, 1975, ps. 230-248. Sobre los cambios desde 1972 hasta 1982 en las respuestas de los líderes a las pruebas físicas de la degradación medioambiental ver TOLBA, Mostafa Kamal (ed.), *Evolving Environmental Perceptions from Stockholm to Nairobi*, Butterworths, Londres, 1988.

³¹ [N. del T.]: De nuevo por sus siglas en inglés, en castellano sus siglas son PNUMA.

³² Ver RUBBLACK, Susanne, "Controlling Transboundary Movements of Hazardous Waste: The Evolution of a Global Convention" en *The Fletcher Forum of World Affairs*, nº 13, invierno 1989, ps. 113-126; y HILZ, Christopher y RADKA, Mark, "The Basel Convention on the Control of Transboundary Movement of Hazardous Wastes and their Disposal" en SUSSKIND, Lawrence E., SISKIND, Esther y BRESLIN, J. William (eds.), *Nine Case Studies in International Environmental Negotiation*, MIT-Harvard Public Disputes Program, Cambridge, mayo 1990, ps. 75-98.

Las comunidades epistémicas también tienen una influencia directa sobre la identificación de los intereses nacionales. En el caso del intercambio de servicios, los actores encargados de tomar las decisiones políticas, que no estaban familiarizados con las dimensiones de un nuevo problema, acudieron a las ideas de una comunidad epistémica. Al caracterizar una serie de servicios internacionales como “comercio” más que como un monopolio público o natural, la comunidad epistémica alojó los servicios en las dinámicas más amplias asociadas al GATT. Como alternativa, la cuestión de los servicios en el comercio podría haber sido asumida por la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD³³) o alguna otra organización internacional, llevando con ello a resultados regulatorios en lugar de a otros orientados hacia el mercado. En consecuencia, a través de la identificación de los parámetros de la cuestión, la comunidad epistémica no sólo ayudó a los agentes políticos a identificar sus intereses y tácticas, sino que también proporcionó un amplio esquema para la cobertura del GATT en relación al comercio de servicios. A medida que las negociaciones se centraron más y más en detalles específicos, la comunidad epistémica estuvo cada vez menos implicada, si bien su influencia se mantuvo. En el lenguaje evolutivo al que nos referimos anteriormente, la morfología institucional de la que la comunidad epistémica era responsable demostró ser inmutable.

En las telecomunicaciones y otras áreas temáticas, las comunidades epistémicas han jugado un papel similar a la hora de formular el contexto e influir sobre las elecciones de los estados. Tal y como Peter Cowhey argumentó en un número anterior de *IO*, el régimen de las telecomunicaciones estaba originalmente anclado en ideas de monopolio natural y se encontraba fuertemente influido por las percepciones de los economistas. Sin la influencia de una comunidad epistémica de ingenieros preocupados por el diseño y la coordinación internacional del equipo y los estándares de las telecomunicaciones, el régimen no habría avanzado en la dirección de los acuerdos multilaterales³⁴. También en otras áreas, las ideas de pequeñas comunidades de economistas han tenido efectos de largo alcance. Por ejemplo, la visión del desarrollo económico de Raúl Prebisch, tal y como fue asumida por numerosos economistas, ha tenido un impacto duradero en los estilos de desarrollo en Latinoamérica. Las ideas de Prebisch se inculcaron en la Comisión Económica para América Latina y fueron adoptadas por un número de gobiernos latinoamericanos; lo que, a su vez, informó las negociaciones de numerosos proyectos como los patrocinados por la UNCTAD³⁵.

Las comunidades epistémicas han influido en la innovación de las políticas no sólo a través de su capacidad de formular cuestiones y definir los intereses estatales, sino también

³³ [N. del T.]: UNCTAD por sus siglas en inglés (*United Nations Conference on Trade and Development*).

³⁴ COWHEY, Peter F., “The International Telecommunications Regime” en *International Organization*, nº 44, primavera 1990, ps. 169-200.

³⁵ Ver DELL, Sydney, “Economists in the United Nations” en COATS, A. W. (ed.), *Economists in International Agencies*, Praeger, Nueva York, 1986. Para una visión ligeramente diferente que resalta la variación con la que las ideas de Prebisch fueron recogidas en diversos países latinoamericanos véase SIKKINK, Kathryn, *Ideas and Institutions: Developmentalism in Brazil and Argentina*, Cornell University Press, Ithaca, 1991. Ver también ROTHSTEIN, Robert L., *Global Bargaining: UNCTAD and the Quest for a New International Economic Order*, Princeton University Press, Princeton, 1979.

por su influencia para fijar estándares y desarrollar las regulaciones. Tal y como ha señalado Otto Frankel en un reciente estudio, la creación de bancos de genes para la preservación de los recursos genéticos gracias al Consejo Internacional de Recursos Fitogenéticos se basó en las opiniones y estándares comunes establecidos por un grupo de genetistas vegetales interesados por encontrar el modo más efectivo de preservar el germoplasma vegetal³⁶. Los estudios presentados en este volumen proporcionan numerosos ejemplos sobre la influencia de las comunidades epistémicas en los estándares y regulaciones: una comunidad de economistas y administradores de ayuda alimentaria orientados hacia el desarrollo elaboró nuevos criterios para la asignación y transferencia de los recursos de la ayuda alimentaria; una comunidad de expertos en el campo del control de armas aportó los detalles fundamentales del Tratado ABM; y una comunidad de cetólogos fue la responsable de la adopción de nuevos procedimientos de gestión y regulaciones en la pesca de ballenas.

Los estudios incluidos en este volumen también ofrecen numerosos ejemplos de casos en los que las comunidades epistémicas fueron responsables del acotamiento del marco en el que era posible llegar a acuerdos políticos. En el caso del establecimiento de regulaciones para la protección del ozono estratosférico, fueron los expertos en medio ambiente quienes identificaron el conjunto de productos químicos implicados en el deterioro de la capa de ozono y quienes fijaron los niveles en los que las emisiones químicas debían mantenerse controladas dejando, sin embargo, espacio para el acuerdo y el compromiso político. Y en el caso del acuerdo de Bretton Woods, el núcleo del sistema monetario – con su hincapié en tipos de cambio fijos, sistema de no-devaluación sin consulta previa y libre convertibilidad con el dólar garantizado por el oro – fue resultado del consenso de los expertos; mientras, los compromisos sobre el apoyo a la balanza de pagos y la responsabilidad relativa de los países deficitarios y acreedores, se resolvieron por pura fuerza política.

Difusión de las políticas. Sin los procesos de comunicación y socialización internacional que las comunidades epistémicas ayudan a promover, las nuevas ideas e innovaciones en las políticas permanecerían confinadas a grupos de investigación, organizaciones internacionales o gobiernos nacionales individuales y, por lo tanto, no producirían efectos estructurales. Los miembros de las comunidades epistémicas se implican activamente en esfuerzos a nivel nacional, pero también difunden sus consejos sobre políticas concretas a nivel transnacional mediante comunicaciones con colegas de cuerpos científicos y otras organizaciones internacionales en conferencias, publicaciones y otros métodos de intercambio de enseñanzas e información. Los vínculos transnacionales les permiten ejercer presión simultánea en los gobiernos, incluso aunque esta presión conjunta no sea formalmente planeada por los miembros de la comunidad. La difusión de las innovaciones intelectuales ayuda a los gobiernos a redefinir sus expectativas, a alcanzar comprensiones comunes y a coordinar sus acciones de acuerdo con estas categorías.

Los casos descritos en este volumen y en otros lugares muestran que son muchos

³⁶ FRANKEL, Otto H., "Genetic Resources: Evolutionary and Social Responsibilities" en KLOPPENBURG Jr., Jack R. (ed.), *Seeds and Sovereignty: The Use and Control of Plant Genetic Resources*, Duke University Press, Durham, 1988, ps. 19-46.

los caminos y los métodos para la difusión. La difusión de ideas entre Estados Unidos y Gran Bretaña fue un factor clave en el desarrollo de un orden económico de posguerra y, de manera más reciente, de acuerdos para la regulación bancaria. Los casos que se refieren al ozono y al intercambio de servicios también muestran con claridad cómo las innovaciones de las comunidades epistémicas se pueden difundir desde un pequeño número de actores nacionales clave a un grupo mucho más amplio, resultando atractivas y alcanzando finalmente a la masa crítica de los gobiernos que necesitan llevar a cabo una coordinación internacional efectiva de sus políticas. En el caso de las armas estratégicas, el estudio de caso aquí presentado ilustra cómo la comunidad epistémica estadounidense fue capaz de difundir su comprensión conceptual a la Unión Soviética, creando así un arco amplio de vínculos transnacionales entre los mandos estratégicos de las superpotencias, y una idea compartida sobre la que basar las prácticas de control de armamentos. Otros estudios han demostrado cómo los investigadores estadounidenses del campo de la física nuclear, la conservación de la energía y la investigación atmosférica han transmitido también nuevas técnicas a sus homólogos soviéticos³⁷.

Los miembros de las comunidades epistémicas juegan papeles directos e indirectos en la coordinación de las políticas mediante la difusión de las ideas y la influencia que ejercen en las posiciones adoptadas por una amplia gama de actores tales como agencias domésticas e internacionales, burócratas gubernamentales y actores encargados de tomar decisiones políticas, cuerpos legislativos y empresariales, y la opinión pública. De los estudios presentados aquí podemos extraer ciertas conclusiones al respecto. Primero, si una comunidad epistémica adquiere poder en únicamente un país o un cuerpo internacional, entonces su influencia internacional es meramente la función de la influencia de ese país o cuerpo sobre otros. Por el contrario, si la comunidad es capaz de influir simultáneamente sobre varios gobiernos a través de miembros transnacionales, entonces puede contribuir de forma más directa a la convergencia informal de las preferencias en las políticas.

Segundo, si las ideas de una comunidad epistémica pasan a estar fuertemente arraigadas en las agencias regulatorias de un solo país, éstas pueden influir directamente sobre la fijación de estándares y el desarrollo de políticas en ese país. De nuevo, si la influencia se ejerce sobre las agencias de varios países se fomenta la convergencia informal.

Tercero, si los miembros de la comunidad epistémica tienen éxito en la captura de agentes que jueguen un papel fundamental en las negociaciones sobre determinados temas – como ocurrió con el caso del ozono, donde las ideas de la comunidad fueron eventualmente defendidas con ímpetu por Estados Unidos y por los mayores productores de CFCs –, entonces pueden tener un impacto directo en el establecimiento de agendas y en las negociaciones, así como un impacto indirecto sobre la conducta de países más pequeños y sobre los fabricantes a través de las presiones ejercidas por la potencia hegemónica y las señales del mercado generadas por las acciones del fabricante mayoritario. En contraste, al influir en el gobierno o el cuerpo ejecutivo de un actor menos poderoso – ya sea un estado

³⁷ Ver, por ejemplo, SOCOLOW, Robert H., "US-Soviet Collaboration in Energy Conservation, Research and Development" en *Proceedings of the Conference on Technology-Based Confidence Building: Energy and Environment*, Los Alamos National Laboratory, Los Alamos, noviembre 1989, ps. 402-408.

o una empresa – es probable que las comunidades epistémicas influyan sólo sobre las políticas domésticas e internacionales de ese actor, puesto que los estados más pequeños carecen de la capacidad de influencia necesaria para informar acuerdos colectivos o el comportamiento de otros estados y las corporaciones más pequeñas tienen un menor impacto en el mercado. No obstante, a través de la influencia doméstica, las comunidades ayudan a promover la implementación de los acuerdos colectivos mediante la inhibición de la tentación que pueden sentir los estados más pequeños de saltarse sus cláusulas y por la presión que ejercen sobre las corporaciones más pequeñas para asegurar el cumplimiento de sus términos.

Y cuarto, una comunidad epistémica no tiene por qué ser grande para tener un impacto sobre la coordinación internacional de las políticas. Aunque la pertenencia a las comunidades variaba en gran manera en los casos aquí presentados, normalmente se trataba de grupos por debajo de las treinta y cinco personas, pudiendo ser incluso muchas menos. Lo que importa es que los miembros sean actores respetados en sus propias disciplinas y tengan capacidad de influir sobre aquellos que la integran; pero también la capacidad de extender su influencia directa o indirecta con un patrón siempre expansivo, alcanzando eventualmente a actores fundamentales del proceso de coordinación de las políticas. Lo que también tiene una importancia clara es la oportunidad de la acción. Tal y como demuestran los estudios presentados, las crisis y los acontecimientos dramáticos alertan a los dirigentes sobre las limitaciones en su concepción de los temas y/o bien provocan la búsqueda de consejo en una comunidad epistémica de expertos, o bien aumentan su confianza en las comunidades de apoyo ya establecidas. Las crisis y los nuevos acontecimientos no sólo aceleran el proceso de difusión, sino que también convierten en urgente la tarea de reevaluar las políticas ya existentes y encontrar alternativas.

Esto fue evidente, por ejemplo, en el caso del control de armas. El hecho de que los soviéticos hubieran desarrollado la tecnología necesaria para lanzar el *Sputnik* y atacar con misiles balísticos intercontinentales, aumentó la percepción de la amenaza de un ataque sorpresa soviético sobre Estados Unidos. Esto, junto con la incertidumbre acerca del potencial tecnológico y el comportamiento del oponente, precipitó la búsqueda de asesoramiento en el campo de las armas estratégicas. Fue la crisis de los misiles de Cuba, sin embargo, la que claramente demostró en la práctica lo que los expertos en control de armamentos habían empezado a argumentar en la teoría, llevando todo ello a una nueva política de control de armamentos. De modo similar, las fallas bancarias, las crisis de la deuda y las incertidumbres en las operaciones del sistema financiero internacional fueron el detonante de la búsqueda de asesoramiento experto en la cuestión de la regulación bancaria. Por lo que se refiere a la cuestión de la caza de ballenas, la dramática caída en el nivel de capturas causó una creciente preocupación e incertidumbre sobre la sostenibilidad de estas operaciones y resultó en la adopción de nuevos procedimientos para gestionar la caza. Asimismo, las noticias del “agujero” de ozono alertaron a los políticos sobre la

gravedad de la amenaza medioambiental³⁸. En este caso, resulta llamativo que la comunidad epistémica fuera responsable de poner de relieve, más que de aliviar, las incertidumbres sobre el alcance del agotamiento del ozono y sus efectos.

Incluso en el caso de la gestión económica de posguerra, sobre la que Ikenberry afirma que las comunidades epistémicas se encontraban abrumadas por las grandes fuerzas políticas, había una incipiente comunidad de economistas liberales con una mayor influencia sobre la arena monetaria que sobre el comercio, al ser la moneda un asunto más técnico y menos politizado. Haciendo hincapié en los tecnicismos de la política monetaria, John Maynard Keynes atribuyó la deferencia mostrada a los economistas y la relativamente fácil victoria de éstos sobre los aislacionistas en el Congreso al hecho de que las cuestiones monetarias eran en ese momento “condenadamente aburridas”. En aquel entonces la gestión del comercio internacional era inherentemente política y más controvertida, pues estaba enraizada en la filosofía de los economistas políticos británicos del siglo XIX y ligada a las nociones de la base política del orden.

Selección de las políticas. Las comunidades epistémicas crean realidad pero no como ellas desearían. Los factores políticos y consideraciones relacionadas con éstos - como el grado en que los actores que toman las decisiones políticas desconocen y dudan acerca de los asuntos en cuestión - son importantes en la solicitud y el uso que estos actores políticos otorgan al asesoramiento de las comunidades epistémicas.

Por un lado, si las políticas no se han formulado todavía y los actores encargados de ponerlas en marcha no están familiarizados con un asunto y no lo han tratado en el pasado, la comunidad epistémica puede formularlo y ayudar a definir los intereses de aquellos que toman las decisiones políticas. En el caso de que no existan todavía instituciones en las que buscar a nivel internacional soluciones para un problema dado, la comunidad también puede proporcionar un nuevo marco institucional para ocuparse del problema. De este modo, la comunidad puede maximizar su influencia durante las fases de innovación, difusión y selección de las políticas. Por otra parte, si los actores encargados de tomar las decisiones políticas están más familiarizados con un asunto, tienden a buscar apoyo en comunidades epistémicas cuyas ideas se “alinean implícitamente” con su agenda política preexistente y pueden ayudarles a hacerla avanzar³⁹. Así, la labor de los miembros de la comunidad puede ser más la de justificar, desarrollar de forma concreta o promover las políticas que la de elegir las. En resumen, el objetivo primario de los actores encargados de la toma de decisiones relativa al asesoramiento de una comunidad epistémica, puede responder al objetivo político de construir coaliciones domésticas o internacionales en apoyo de sus políticas.

En términos más tradicionalmente estructurales, por tanto, los actores encargados

³⁸ En el caso del ozono, como ocurre con los asuntos medioambientales en general, la inesperada atención a la degradación del medioambiente provocó la preocupación sobre las inesperadas consecuencias de la acción humana y la búsqueda de nuevo asesoramiento. Véase BROOKS, Harvey y COOPER, Chester, *Science for Public Policy*, Pergamon Press, Nueva York, 1987, p. 8; y ENLOE, Cynthia, *The Politics of Pollution in a Comparative Perspective*, David McKay, Nueva York, 1975, p. 21.

³⁹ COWHEY, Peter F., “The International Telecommunications Regime... *op. cit.*”, p. 172.

de tomar las decisiones políticas facilitan la entrada de algunas comunidades epistémicas a través de canales más típicamente políticos mientras crean barreras a la entrada de otros. Que las comunidades que expresan ideas próximas a la corriente mayoritaria tienen mayor probabilidad de adquirir influencia que aquellas que están más alejadas, parece ser cierto basándonos en los estudios presentados en este volumen; pues la mayoría de los enfoques sobre las políticas promovidos por las diversas comunidades epistémicas eran, en estos casos, moderados y reformistas.

En algunos casos, la incertidumbre de los actores que toman las decisiones políticas recaía, en general, sobre la naturaleza de posibles coaliciones, probables aliados y el comportamiento de otros actores de los que dependía el bienestar de un país. Aquí, las comunidades epistémicas han sido instrumentales, primero al crear coaliciones políticas en el ámbito doméstico para apoyar nuevas políticas internacionales, después al expandir la red de apoyo a una colección de estados cuyos intereses podían ser promovidos simultáneamente mediante la coordinación de las políticas y, por último, al facilitar compromisos entre visiones enfrentadas.

Tal y como demuestran muchos de los estudios, las comunidades de expertos han servido para facilitar o legitimar acuerdos de conjunto basados en los vínculos que su comprensión causal de los asuntos ha revelado o justificado. A través de la revelación de los puntos focales para el compromiso, las comunidades epistémicas han ampliado el espacio de negociación en el que estos acuerdos de conjunto podían ser forjados⁴⁰. En el caso de la banca, esto tomó la forma de un espacio entre las necesidades internacionales de liquidez, las necesidades de solvencia de los bancos y las reticencias de la opinión pública a pagar los platos rotos de éstos últimos. En el caso del sistema de Bretton Woods, los keynesianos consiguieron navegar entre el Escila de los exportadores domésticos y el Caribdis de los aislacionistas políticos. En el caso de la caza de ballenas, el impacto residual de las ideas de los cetólogos afectó a la negociación lo suficiente como para llevar a una moratoria en la captura de ciertas especies de ballenas, un compromiso que anteriormente no había sido considerado por muchos.

Aunque la influencia que las comunidades epistémicas han ejercido en los procesos de toma de decisiones ha sido contingente respecto de las políticas domésticas y aunque éstas han tendido más a proporcionar los detalles a coordinar en las regulaciones que en determinar de un modo más amplio el espacio de las políticas a gestionar⁴¹, las comunidades han sido capaces de empujar a los actores encargados de tomar las decisiones políticas

⁴⁰ Esto ocurrió en el caso del control de la contaminación en el Mediterráneo, donde la comunidad epistémica de los ecologistas creó una agenda para un programa lo suficientemente rico como para que otros grupos se beneficiaran al apoyarlo. Véanse los siguientes trabajos de HAAS, Peter M., "Do Regimes Matter? Epistemic Communities and Mediterranean Pollution Control" en *International Organization*, nº 43, verano 1989, ps. 384-387; y *Saving the Mediterranean: The Politics of International Environmental Cooperation*, Columbia University Press, Nueva York, 1990.

⁴¹ Oran Young distingue entre negociación integradora y negociación de suma-cero. La primera es posible durante el período de descubrimiento, mientras que la segunda ocurre durante el período de las negociaciones sobre las consecuencias de la distribución de la gestión en sí. Ver YOUNG, Oran R., "The Politics of International Regime Formation: Managing Natural Resources and the Environment", *International Organization*, nº 43, verano 1989, ps. 349-376.

hacia nuevos patrones de conducta mediante la identificación de políticas que podrían expandir el número de posibles apoyos y evitar la creación de grandes fracturas políticas. En la cuestión de la ayuda alimentaria, como señala Raymond Hopkins, “[l]os miembros de la comunidad epistémica no eran ajenos a los factores políticos domésticos que proporcionaron a los países donantes un incentivo o motivación para apoyar los programas de ayuda alimentaria, quizá incluso aumentando la cantidad de ayuda que de otro modo habría estado disponible para los receptores”⁴². Al reconocer, por ejemplo, que las necesidades de los agricultores estadounidenses sobre las rentas de las exportaciones era un hecho social indiscutible, las comunidades dirigieron sabiamente sus energías hacia cuestiones como el modo en que los fondos presupuestados para ayuda alimentaria podrían ser utilizados del modo más efectivo, distanciándose así de asuntos que pondrían en cuestión la propia existencia de la ayuda alimentaria.

En el caso del Derecho Marítimo, el consenso sobre los aspectos económicos de la explotación minera de los fondos marinos produjo un mayor número de potenciales resultados para la negociación. De este modo, éstos promovieron una serie más amplia de negociaciones basadas en el interés de las partes y ayudaron a identificar puntos de compromiso específicos en los que pudiera basarse la coordinación internacional de las políticas⁴³. Basándonos en este caso y en otros presentados en este volumen, las comunidades epistémicas que facilitan el consenso entre visiones enfrentadas tienen mayores probabilidades de éxito que las comunidades epistémicas que consagran la mayoría de sus esfuerzos a intentar convencer a otras partes de que su propio interés se vería satisfecho si recurrieran a sus políticas de preferencia. De este modo, las comunidades que representan ideas integradoras y, normalmente, rudimentarias pueden tener más éxito que otras, pues pueden ser más fácilmente aplicadas por los políticos para construir coaliciones más grandes y hacer que la comunidad logre otros objetivos. El control de las armas nucleares fue un compromiso entre palomas que querían un desarme general y halcones que llamaban a la superioridad militar; mientras que el acuerdo de Bretton Woods fue un compromiso entre el libre comercio y el proteccionismo.

Así como ocurría con la difusión de las políticas, con la selección de éstas la capacidad de las comunidades epistémicas de empujar a los actores que toman las decisiones hacia nuevos patrones de comportamiento también ha dependido de la oportunidad. Los casos muestran que ha sido mucho más fácil para los políticos aceptar el enfoque sobre las políticas de una comunidad después de que las condiciones militares o económicas cambiaran lo suficiente como para minimizar los costes del cumplimiento de ese enfoque. La paridad estratégica, por ejemplo, facilitó la selección política de las ideas sobre el control de armamentos tanto en Estados Unidos como en la Unión Soviética. El descrédito de las políticas económicas aislacionistas que siguió a su fracaso en la década de 1930

⁴² Ver HOPKINS, Raymond, “Reform in the International Food Aid Regime: The Role of Consensual Knowledge”, en este mismo número de *International Organization*.

⁴³ Véanse los siguientes trabajos de SEBENIUS, James K., “The Computer as Mediator: Law of the Sea and Beyond”, *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 1, 1981, ps. 77-95; y “Negotiation Arithmetic”, *International Organization*, nº 37, primavera 1983, ps. 281-316.

contribuyó a la aceptación de las ideas que representaba el acuerdo de Bretton Woods⁴⁴. El declive de la industria ballenera aumentó enormemente el margen político para seguir las recomendaciones de las comunidades epistémicas, del mismo modo que la previsión de la llegada de alternativas a los CFCs facilitó la prohibición de su uso.

Algunos se han preguntado si las ideas de las comunidades epistémicas con una base fuerte en Estados Unidos no son simplemente una extensión de la influencia hegemónica y cultural estadounidense. Los argumentos presentados tanto aquí como en otros trabajos son contradictorios. Adler ha defendido que la difusión de las ideas de control de armamentos de la comunidad epistémica estadounidense a los soviéticos tenía cierta naturaleza hegemónica porque provenía de la propia concepción que la comunidad tenía de la seguridad estadounidense. Aunque ha habido un solapamiento ocasional entre los intereses de la potencia hegemónica y los de la comunidad epistémica en otros casos, en ninguno de ellos el estatus de la comunidad epistémica puede reducirse al de un muñeco de ventrílocuo. De hecho, Ethan Kapstein, en su estudio sobre la banca, llegó a la conclusión de que las comunidades de expertos son más poderosas en el declive de las potencias hegemónicas. Y en su estudio de las instituciones financieras internacionales, Miles Kahler señaló que la política económica heterodoxa abrazada por los economistas y asesores del Fondo Monetario Internacional (FMI) ha ido en contra de los objetivos de Estados Unidos en el desarrollo de políticas de ajuste económico en Perú⁴⁵.

Persistencia de las políticas. Las nuevas ideas y políticas, una vez institucionalizadas, pueden adquirir el estatus de ortodoxia. Como se apuntó anteriormente, esto ocurre a través del proceso de socialización y, con frecuencia, gracias a los persistentes esfuerzos de las comunidades epistémicas. Por ejemplo, aunque las ideas sobre el control de armamentos continúan hoy siendo perfiladas por nuevas generaciones de controladores de armamentos, la práctica del control de armamentos, como la diplomacia, se ha convertido en una práctica de gobierno que dan por hecho los actores encargados de formular las políticas. Y tal y como Hopkins señala en su análisis de la reforma del régimen de la ayuda alimentaria, “[u]na vez se han producido cambios en las prácticas y principios de la ayuda alimentaria, éstos han sido en gran medida irreversibles”.

Uno de los factores que influye sobre el tiempo que una comunidad epistémica mantiene su influencia es el grado de consenso entre los miembros de la comunidad. En el caso descrito por M. J. Peterson, el desarrollo de nuevos modelos y técnicas más refinadas para estimar el mayor rendimiento sostenible de especies de ballenas exacerbó las tensiones ya existentes dentro de la comunidad epistémica. Esto llevó a un cisma y al colapso de la comunidad en grupos de interés enfrentados entre sí y en comunidades epistémicas más pequeñas y discretas. No sólo en el caso de la caza de ballenas, sino también en supuestos similares como las telecomunicaciones y la ayuda al desarrollo del

⁴⁴ ODELL, John S., “From London to Bretton Woods: Sources of Change in Bargaining Strategies and Outcomes” en *Journal of Public Policy*, nº 8, jul-dic 1988, ps. 287-315.

⁴⁵ KAHLEY, Miles, “International Financial Institutions and the Politics of Adjustment” en NELSON, Joan M. et alia (eds.), *Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment*, Transaction Books, New Brunswick, 1989, ps. 139-59.

Banco Mundial, el colapso del consenso llevó a los regímenes a cambiar de dirección y alejarse del estrecho arco de creencias y normas expresadas por la comunidad epistémica⁴⁶. En efecto, la implicación de nuevas comunidades epistémicas condujo al Banco Mundial a dar tumbos desde una serie de objetivos de desarrollo y políticas hasta otras, pasando de la construcción de infraestructuras a la eliminación de la pobreza y al fomento del crecimiento orientado hacia la exportación. A lo largo de este episodio, la comunidad epistémica de la ayuda alimentaria más orientada hacia el desarrollo intentó promover sus propias políticas económicas preferidas en competición con otras comunidades epistémicas y bajo fuertes presiones institucionales del Banco Mundial⁴⁷.

Cuando una comunidad epistémica pierde su consenso, su autoridad disminuye y los actores encargados de tomar las decisiones políticas prestan menos atención a su asesoramiento. Las crisis económicas, políticas y de otro tipo también tienen efecto sobre la autoridad e influencia reconocida a una comunidad epistémica, y alguna vez llevan a los actores encargados de tomar las decisiones políticas a buscar consejo de nuevos grupos de expertos. Tal y como ha sido apuntado por John Odell en su estudio de las negociaciones de Bretton Woods, una experiencia nacional dolorosa probablemente tenga como resultado el descrédito de las ideas y los grupos identificados o afiliados a las políticas que dieron origen a tal experiencia⁴⁸. Por el contrario, un éxito probablemente refuerce esas ideas. Naturalmente, es muy posible que las comunidades epistémicas que demuestran tener razón duren más tiempo que las que se equivocan⁴⁹. En la mayoría de los casos, no obstante, la prueba del acierto o el error se demora en el tiempo.

3.2.La evolución de las políticas como aprendizaje

Las fuentes del aprendizaje colectivo en relaciones internacionales pueden encontrarse en los procesos evolutivos caracterizados por la difusión, selección y persistencia de las innovaciones políticas. En consecuencia, los cambios en las asunciones e interpretaciones epistemológicas que ayudan a formular y estructurar el entendimiento y la acción colectiva constituyen la noción más significativa de aprendizaje en relaciones internacionales⁵⁰. Esta definición implica que los actores encargados de poner en marcha las políticas concretas a nivel nacional pueden absorber nuevos significados e interpretaciones de la realidad, según han sido generadas en instituciones intelectuales, burocráticas y políticas. De esta manera,

⁴⁶ Ver COWHEY, Peter F., "The International Telecommunications Regime ... *op. cit.*"; AYRES, Robert L., *Banking on the Poor*, MIT Press, Cambridge, 1983; ASCHER, William, "New Development Approaches and the Adaptability of International Agencies" en *International Organization*, nº 37, verano 1983, ps. 415-440.

⁴⁷ Ver AYRES, Robert L., *Banking on the Poor...* *op. cit.* y ASCHER, William, "New Development Approaches and ... *op. cit.* Para una visión más crítica que cuestiona el aprendizaje de las políticas que no promueven la igualdad y la salud individuales véase GRAN, Guy, "Beyond African Famines" en *Alternatives*, nº 11, abril 1986, ps. 275-296.

⁴⁸ ODELL, John S., "From London to Bretton Woods: Sources of Change in ... *op. cit.*

⁴⁹ Ver GOLDSTEIN, Judith, "The Impact of Ideas on Trade Policy" en *International Organization*, nº 43, invierno 1989, p. 71.

⁵⁰ Ver ADLER, Emmanuel, "Cognitive Evolution: A Dynamic Approach for ... *op. cit.*, ps. 50-54. Para otros enfoques ver HAAS, Ernst B., "Why Collaborate? ... *op. cit.*"; NYE Jr., Joseph S., "Nuclear Learning" en *International Organization*, nº 41, verano 1987, ps. 371-402; y HAAS, Peter M., *Saving the Mediterranean: The Politics of International ... op. cit.*, ps. 58-63.

pueden modificar sus intereses y ajustar su voluntad de considerar nuevos cursos de acción. Este aprendizaje incrementa la capacidad y motivación para comprender alternativas en competencia con las inferencias generalmente asumidas en cada momento y se convierte en un proceso mediante el cual se generan las alternativas y preferencias o “intereses”.

El aprendizaje significa no sólo la adquisición de nueva información sobre el entorno, sino también la aceptación de nuevas e innovadoras formas de establecer relaciones entre causas y efectos, entre medios y fines. En efecto, las experiencias u observaciones son secundarias respecto a las teorías o hipótesis que la gente ya tiene en sus cabezas y que utilizan para organizar dichas experiencias. El consenso sobre estas teorías también es necesario en cualquier contexto social porque todo el conocimiento está sujeto a sesgo y, con independencia de su contenido, la diferencia entre teorías y hechos es una diferencia de confianza intersubjetivas antes que de veracidad objetiva⁵¹.

Los diversos grupos políticos e instituciones pueden aprender diferentes lecciones o interpretar la realidad de distinta manera. Por eso, resulta crucial saber quién aprende qué; el aprendizaje de quién se traduce en políticas concretas y por qué; el aprendizaje de quién tiene la oportunidad de afectar a otros países; y cómo los procesos políticos determinan de quién son las interpretaciones de la realidad en un contexto histórico particular. A nivel internacional, la capacidad de instituciones en interacción de aprender, compartir normas y prácticas, y de modificar de modo efectivo su comportamiento en *diferentes* países depende de la difusión de las diferentes formas de entender la causa-y-efecto de país a país. La importancia de estas concepciones estriba no sólo en que sean verdaderas, sino en que sean compartidas.

Visto desde esta óptica, el aprendizaje en Relaciones Internacionales es esencial para la elección racional. En un sistema internacional no hegemónico como el nuestro, la coordinación de las expectativas y la elección de acciones apropiadas en situaciones de estrategia mutuamente contingente se vuelven posibles por la transmisión entre naciones tanto del contenido cognitivo de sus modelos causales y valores, como de una interpretación comprimida de su experiencia histórica. La racionalidad descansa así sobre un significado y una experiencia que han sido transferidos, y debería ser analizada en términos de comprensiones prácticas, teorías y expectativas compartidas que reflejan la agenda de prioridades de los actores encargados de poner en marcha las políticas concretas en ese momento. Este “razonamiento práctico”, argumenta Charles Raynolds, “no se hace en el vacío, sino en un mundo de estados cuyas políticas son, al menos parcialmente, el producto de asunciones, constricciones y expectativas de la acción debida compartidas”⁵².

Tal y como enfatizan los estudios presentados en este volumen, hay muchos caminos para el aprendizaje. Por ejemplo, los miembros individuales de las comunidades epistémicas aprenden de sus encuentros transnacionales mutuos y trasladan sus lecciones

⁵¹ Ver KRUGLANSKI, Arie E. y AJZEN, Icek, “Bias and Error in Human Judgment” en *European Journal of Social Psychology*, nº 13, enero-marzo 1983, ps. 1-44. Ver también HAAS, Peter M., “Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination” en este número de *International Organization*.

⁵² REYNOLDS, Charles, *The Politics of War: A Study of the Rationality of Violence in Inter-State Relations*, St. Martin's Press, Nueva York, 1989, p. 263.

y asesoramiento a los cuerpos institucionales sobre los que tienen influencia. Los cambios burocráticos o cognitivos en un cuerpo institucional pueden, a su vez, pasar a otros. Con respecto a los resultados de este proceso de aprendizaje deben distinguirse dos tipos: la adopción de nuevos fines instrumentales (nuevas prácticas) y la adopción de nuevos fines en lo relativo a los principios (nuevas metas)⁵³. En este sentido, entonces, los orígenes del comportamiento colectivo pueden encontrarse en el aprendizaje adquirido de redes basadas en el conocimiento tales como las comunidades epistémicas. Tal y como ha argumentado Peter Katzenstein, “el conflicto y la cooperación emergen (...) del inacabable proceso de redefinición de las identidades sociales y políticas que genera estándares de acción consensualmente compartidos y contextualmente apropiados”⁵⁴.

4. Hacia un estudio más extenso de las comunidades epistémicas

Tanto las nuevas tecnologías como la naturaleza crecientemente compleja y técnica de los asuntos de relevancia global no sólo aumentan la incertidumbre de los actores encargados de tomar las decisiones políticas sobre su entorno en lo que se refiere a las políticas, sino que también contribuyen a la difusión de poder, información y valores entre estados, creándose así un ambiente hospitalario para las comunidades epistémicas⁵⁵. Aunque los estudios presentados en este volumen han apuntado a una variedad de circunstancias bajo las cuales han emergido y ejercido influencia las comunidades epistémicas, aún es posible realizar mucho trabajo de investigación sobre ellas.

Es posible que en el campo de la seguridad internacional, las comunidades epistémicas relacionadas con áreas distintas del control estratégico de armamento nuclear hayan dejado su marca. Sería interesante, por ejemplo, explorar la existencia de comunidades epistémicas en el campo de la no-proliferación nuclear, rastrear la influencia del grupo de Pugwash o documentar la interacción científica relativa al control de armas estadounidense-soviético en la era de Gorbachov. Merecería la pena también explorar si, y en caso afirmativo hasta qué punto, las comunidades epistémicas han influido sobre las decisiones en materia de seguridad de alianzas tales como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Existen pruebas, por ejemplo, de que la “European-American Workshop”⁵⁶, una comunidad de expertos presidida por Albert Wohlstetter, indujo a la OTAN a desplegar misiles Pershing II a finales de la década de 1970 como respuesta a la amenaza de los SS-20 soviéticos⁵⁷.

⁵³ Hall se refiere a estos como “aprendizaje administrativo, empujado por la intención de encontrar soluciones técnicas a problemas de las políticas concretas; y aprendizaje político, definido por la evolución de las visiones morales colectivas”. Ver HALL, Peter A., *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*, Polity Press, Cambridge, 1986, p. 275.

⁵⁴ KATZENSTEIN, Peter J., “International Relations Theory and the Analysis of Change” en CZEMPIEL, Ersnt-Otto y ROSENAU, James N. (eds.), *Global Changes and Theoretical Challenges*, Lexington Books, Lexington, 1989, p. 295. Aunque Katzenstein trataba en este trabajo los argumentos postestructurales de Richard Ashley, su visión es más general.

⁵⁵ HAAS, Peter M., *Saving the Mediterranean: The Politics of International Environmental Cooperation... op. cit.*, capítulo. 8.

⁵⁶ [N. del T.]: Se mantiene el original para dar el nombre preciso del grupo. Su traducción sería literalmente el “Taller Europeo-Estadounidense”.

⁵⁷ Véase KAPLAN, Fred, “Warring Over New Missiles for NATO” en *The New York Times Magazine*, nº 9,

Ciertamente, es posible dirigir el interés de las investigaciones hacia las comunidades epistémicas que emergen de instituciones internacionales pero que se centran u operan sobre regiones específicas. Por ejemplo, estudiar los esfuerzos de los expertos económicos dentro de la Comisión Económica para América Latina de Naciones Unidas puede aumentar nuestro conocimiento acerca del modo en que las comunidades epistémicas encuentran un hogar en las instituciones internacionales dedicadas al desarrollo de una sola región. Investigar sobre la idea de una sola Europa, examinando los esfuerzos de Jacques Delors y la Comisión Europea, también puede mejorar nuestra comprensión de las comunidades epistémicas relacionadas con una región. También puede ayudar en este sentido la investigación en diversas áreas funcionales dentro de la Comunidad Europea tales como el área legal, financiera y de la alta tecnología.

Del mismo modo, también es necesario investigar sobre las comunidades epistémicas que están emergiendo en los países en vías de desarrollo y en las sociedades no occidentales. Como indicaba en el caso de la protección de la capa de ozono, los CFCs habían sido desarrollados en Estados Unidos y utilizados de manera extensiva en refrigeración, aire acondicionado y bienes de consumo que habían beneficiado sobre todo al Primer Mundo antes incluso de surgir el interrogante sobre sus efectos en el ozono. La prohibición del uso de CFCs a escala global, en consecuencia, presentó diferentes dilemas a los países del Primer Mundo y del Tercer Mundo. Del mismo modo, la cultura y la heterogeneidad de valores, como en el caso de los derechos humanos, pueden suponer diferentes dilemas para grupos dentro de las sociedades occidentales y no occidentales. El estudio de las comunidades epistémicas de abogados de derechos humanos pertenecientes al Tercer Mundo ayudaría a expandir nuestra comprensión teórica de la intersección de la ley, la ciencia y otras disciplinas, las comunidades epistémicas y la acción política.

También aclararán, sin duda, el trabajo de las comunidades epistémicas los estudios sobre grupos implicados en problemas adicionales de cada vez más preocupación global – tales como el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA), la deforestación, el cambio climático y el tráfico de drogas, por nombrar sólo unos pocos.

Crear un programa de investigación basado en las comunidades epistémicas requerirá considerable trabajo. Aunque la identificación de éstas y el aumento de casos de estudio supondrían un buen comienzo, las proposiciones teóricas que relacionan a las comunidades epistémicas con el aprendizaje, la toma de decisiones, la institucionalización de las prácticas y demás, también deben ser refinadas. Queda por establecer hasta qué punto la forma de racionalidad adoptada por una comunidad epistémica – en términos de sus creencias causales y la validación de éstas últimas – sirve como base sustantiva tanto para las prácticas internacionales institucionalizadas como para la racionalidad colectiva. Una tarea aún más ambiciosa implicaría utilizar el marco de las comunidades epistémicas para revisar las asunciones epistemológicas y ontológicas que informan las proposiciones teóricas sobre la política internacional.

5. Las comunidades epistémicas y el orden mundial

diciembre 1979, ps. 46, 55, 57, 84, 86, 88 y 90.

Los estudios tradicionales sobre el equilibrio de poder en Relaciones Internacionales pueden ayudar a comprender mejor a quién pertenece la visión del orden mundial que tiene más probabilidades de prevalecer. Sin embargo, estos estudios no abordan el cómo se forman las visiones preferidas y alternativas, y cómo éstas cambian como respuesta a la nueva tecnología y a nuevas concepciones de las relaciones causa y efecto. Nuestro argumento en este punto es que la responsabilidad de las comunidades epistémicas es cada vez mayor en la formación de las visiones de los actores encargados de poner en marcha las políticas. Así, el estudio de las comunidades epistémicas puede llevar a entender mejor la evolución del orden político internacional que Ruggie ha definido como “el modo en que la comunidad de naciones ejerce la elección colectiva y el rango de asuntos a los que esta elección se refiere”⁵⁸.

Las comunidades epistémicas ejercen influencia sobre los actores encargados de poner en marcha las políticas a través de la acción comunicativa⁵⁹. Tal y como señala Judith Innis, la idea fundamental al respecto es que la comunicación y la acción “están tan fuertemente interrelacionadas que no pueden ser distinguidas conceptualmente”⁶⁰ y que las negociaciones de significados, comprensiones y creencias están interconectadas con las negociaciones de las acciones en cada uno de los pasos a lo largo del camino. Al aclarar las comprensiones causa y efecto en un área temática particular y familiarizar a los actores encargados de poner en marcha las políticas con los procesos de razonamiento por los que se toman decisiones en otros lugares, las comunidades epistémicas contribuyen tanto a la transparencia de las acciones como a las expectativas estables del comportamiento de los otros. Estas inferencias comunes pueden, a su vez, contribuir a la cooperación; incluso en ausencia de organizaciones formales.

El impacto que tiene una comunidad epistémica depende de una variedad de factores, incluyendo el número y la fuerza de los estados que ésta puede “atrapar” en su “red” de comprensión consensual. Cuanto más grande sea el alcance de una comunidad epistémica, mayor será el poder ejercido por los estados en representación de la comprensión consensual de la comunidad. De nuevo, merece la pena resaltar que la comunidad está implicada en la negociación de significados y tiene como objetivo la solución de un problema particular. El estado sigue siendo la fuente legítima del proceso de puesta en marcha de las políticas concretas. Cuando el asesoramiento de una comunidad epistémica justifica una política concreta del estado también legitima el poder que el estado ejerce en la marcha hacia esa política⁶¹. Los casos relativos al control de armamentos, el medio ambiente y la economía demostraron que el asesoramiento de las comunidades epistémicas puede expandir, más

⁵⁸ Véase RUGGIE, John G., “Changing Frameworks of International Collective Behaviour” en CHOUCRI, Nazli y ROBINSON, Thomas W. (eds.), *Forecasting in International Relations*, W. H. Freeman, San Francisco, 1978, p. 386.

⁵⁹ HABERMAS, J., *The Theory of Communicative Action: Reason and the Rationalization of Society*, Beacon Press, Boston, 1984.

⁶⁰ INNIS, Judith E., *Knowledge and Public Policy*, 2º Ed., Transaction Books, New Brunswick, 1990, p. 34.

⁶¹ Un poder es legítimo hasta el punto en el que, por virtud de las doctrinas y las normas en las que se justifica, aquel que tiene el poder puede, en el caso de que sea necesario, acudir a centros alternativos que actúan como reservas de poder para asegurar la efectividad del poder original. Ver SINCHCOMBE, Arthur L., *Constructing Social Theories*, University of Chicago Press, Chicago, 1960.

que reducir, el control del estado en algunas esferas concretas.

En la ausencia de un orden mundial creado de manera hegemónica o en el período inmediatamente posterior a este orden, un orden alternativo basado en concepciones, prácticas y expectativas compartidas sobre la relación causa y efecto puede ser posible. Aunque las comunidades epistémicas pueden ayudar a construir ese tipo de orden, el hecho de que éste sea mejor o peor dependerá, en gran medida, de hasta qué punto está basado en valores compartidos y en una visión moral, más que en intereses individuales de los estados. Entre las condiciones necesarias para un mínimo cambio progresivo en relaciones internacionales están la redefinición de valores y la reconciliación de los intereses nacionales con los intereses humanos en general, relativos a asuntos como la seguridad, el bienestar y los derechos humanos⁶². Las comunidades epistémicas pueden hacer algunos de los problemas del mundo más llevaderos para la razón y la intervención humana. Y, con esto, pueden frenar algunas de las tendencias anárquicas del sistema internacional, atemperar algunos de los excesos de un orden puramente estatocéntrico y, quizá, incluso ayudar a hacer realidad un orden internacional mejor.

Artículo traducido por **Jesús ROGADO**, investigador de la Universidad Autónoma de Madrid. Actualmente realiza un *stage* en la Comisión Europea (DG DEV)

⁶² Véase ADLER, Emmanuel, "Cognitive Evolution: A Dynamic Approach for ... *op. cit.*"; y ADLER, Emmanuel, CRAWFORD, Beverly y DONNELLY, Jack, "Defining and Conceptualizing Progress in Postwar International Relations" en ADLER y CRAWFORD, *Progress in Postwar International Relations*, ps. 1-42.